

# Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: reflexões sobre indicadores territoriais de Urbanismo

## Rosane Segantin Keppke

Graduada e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, mestrado em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV, especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela EGC/TCMSP. Arquiteta e Urbanista da Prefeitura de São Paulo, atualmente colaborando na Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP

## Rafael Peçanha Weissman

Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Graduado em Engenharia Civil (UERJ). Aluno do Programa de Mestrado em Modelagem de Sistemas Complexos da EACH-USP

## Gisela Coelho Nascimento

Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). engenheira civil (POLI-USP) e mestre em Engenharia (POLI-USP)

## Egle Monteiro

Graduada em Direito pela USP. Mestra em Direito do Estado pela PUC-SP, onde é professora de Direito Administrativo, Urbanístico e Fundamentos de Direito Público. Atualmente é a assessora chefe de Controle Externo no TCMSP

## Eduardo Di Pietro

Auditor de Controle Externo do TCMSP. Graduado em Engenharia Civil e Direito (Mackenzie) e Administração (FGV). Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas; cursando MBA em PPPs (FESPSP/ London School of Economics). Ex-diretor da Escola de Governo

## Harmi Takiya

Assessora Técnica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, geóloga da Prefeitura de São Paulo, com graduação em Geologia pela Unesp, mestrado e doutorado pelo IG-USP

**R**esumo: Este documento tem por objetivo apresentar as discussões preliminares realizadas pelo grupo de trabalho “GT Urbanismo” do Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com vistas a selecionar indicadores que reflitam a distribuição dos investimentos públicos no território. Para tanto, com base na Agenda 2030 e em normas correlatas, o grupo pesquisou dados e iniciativas similares nas plataformas da própria Prefeitura, da academia e das organizações da sociedade civil notórias no assunto. Este processo suscitou questionamentos relevantes, tais como: o valor da terra e a distribuição do gasto público no território; a ausência de indicadores com séries históricas no sistema de planejamento municipal; a concentração territorial dos recursos vinculados aos instrumentos urbanísticos – as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e o Fundo de Urbanização

do Município (FUNDURB); a perpetuação dos passivos urbanos e ambientais, tais como déficit de habitação de interesse social (HIS), saneamento e mobilidade na periferia; pressão habitacional sobre áreas de risco e áreas verdes públicas, inclusive mananciais. Em relação aos aspectos afetos ao próprio trabalho do TCM foram identificadas as potencialidades da utilização dos relatórios de função que são realizados anualmente sobre Saúde, Educação, Assistência Social, Transporte, Meio Ambiente, Urbanismo e Habitação. Por fim, identificou-se a perspectiva de utilização de modelos computacionais de sistemas complexos em associação com as universidades.

**Palavras-chave:** Indicadores. Políticas públicas. Urbanismo.

**Abstract:** This document presents the preliminary discussions carried out by the working group “WG Urban Planning” of the São Paulo City Court of Auditors’ Public Policies Observatory, focused on selecting indicators that reflect the distribution of public investments in the territory. To this end, based on the 2030 Agenda and related norms, the group researched data and similar initiatives on the platforms of the City Hall, academia and civil notorious society organizations on the subject. This process raised relevant questions, such as the value of the land and the distribution of public spending in the territory; the absence of indicators with historical series in the municipal planning system; the territorial concentration of resources linked to urbanistic instruments – the Consortium Urban Operations (OUC) and the Municipal Urbanization Fund (FUNDURB); the perpetuation of urban and environmental liabilities, such as the deficit in social interest housing (HIS), sanitation and mobility in the periphery; housing pressure on risk and public green areas, including springs. Regarding the aspects related to the

TCM’s work, the potential for using the function reports carried out annually on Health, Education, Social Assistance, Transport, Environment, Urban Planning and Housing. Finally, the perspective of using computational models of complex systems in association with universities.

**Keywords:** Indicators. Public policy. Urban Planning.

## 1. Introdução

No jogo democrático contemporâneo, o estado e a sociedade organizam suas pautas em torno da análise de dados, e os indicadores são formas de estruturar e expressar tais análises. Os Tribunais de Contas são parte indispensável desta estrutura e a análise de dados e indicadores é parte integrante da fiscalização do Setor Público, sua função precípua. A busca por indicadores no Setor Público tornou-se, portanto questão prioritária na agenda pública, concomitante à expectativa crescente por dados abertos, transparência e controle social.

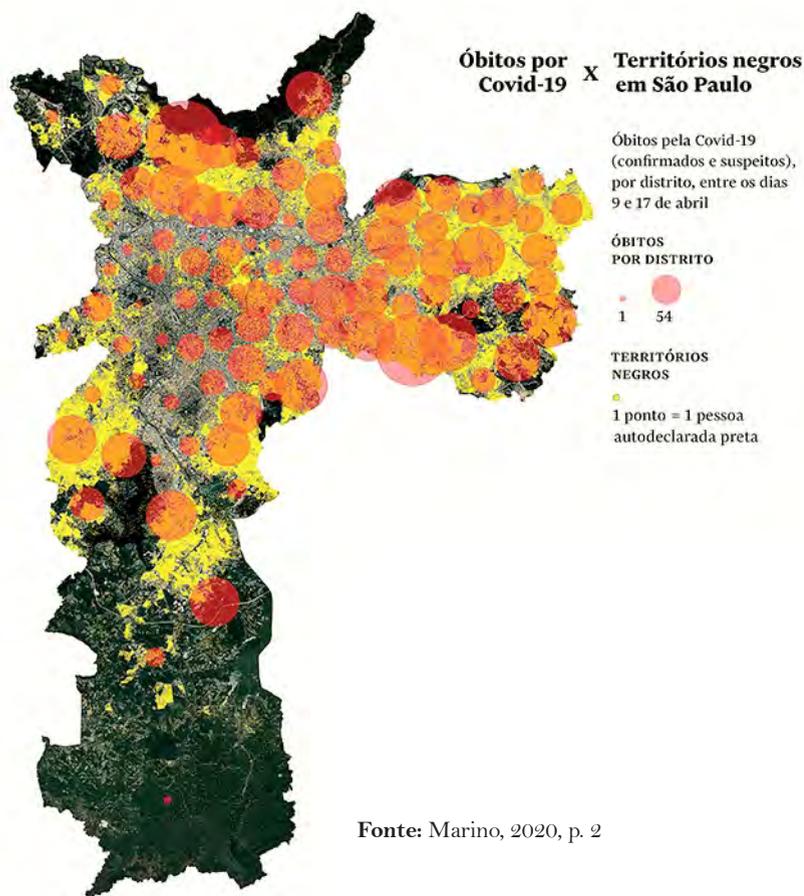
Do lado do Poder Executivo tem-se o impulso dado pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal Nº 12.527/2011 e Decreto Municipal Nº 53.623/2012), a adesão ao movimento “Governo Aberto” e a formulação de indicadores próprios de gestão e políticas públicas. Exemplos paulistanos interessantes no campo do Urbanismo são os portais da Prefeitura de São Paulo: “GeoSampa”, “ObservaSampa” e “Gestão Urbana”.

No campo de indicadores normalizados é relevante citar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030. As diretrizes definidas abrangem três dimensões: desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Cabe aqui lembrar que o Portal ObservaSampa recentemente adotou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como forma de disponibilização dos indicadores, categorizados nos 17 ODS.

Em sintonia com as diretrizes apresentadas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), as Normas ISO 37120:2018, ABNT NBR ISO 37122:2019 e ISO 37123:2019, definiram um conjunto de 276 indicadores para cidades e comunidades sustentáveis, abrangendo 19 temas: economia, educação, energia, meio ambiente e mudanças climáticas, finanças, governança, saúde, habitação, população de condições sociais, segurança, recreação, resíduos sólidos, esporte e cultura, telecomunicação, transporte, agricultura local, urbana e segurança alimentar, planejamento urbano, esgoto, água.

Por sua vez, a sociedade civil também se organiza para formular indicadores de controle social embasados em metodologias independentes voltadas para as causas pelas quais advogam. Exemplificando com organizações da cidade de São Paulo podem-se citar a Rede Nossa São Paulo, a Fundação Tide Setúbal, a Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM) Brasil e o “Observatório de Olho na Quebrada”, que em comum têm o combate às desigualdades sociais como foco de estudo e bandeira.

Mapa 1 – Óbitos por COVID-19



Fonte: Marino, 2020, p. 2

A propósito, tornou-se senso comum que a pandemia da COVID-19 escancarou as desigualdades sociais. O Mapa 1 é a síntese do artigo escrito por Aluizio Marino, colaborador do “Observatório De Olho na Quebrada” e do “LabCidade”, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), cuja pesquisa demonstrou a concentração dos óbitos nas regiões vulneráveis, periféricas e de predominância de raça preta e parda na cidade. Porém, para além das condições precárias de salubridade, saneamento e intenso adensamento, o trabalho foi pioneiro em considerar o transporte público como principal vetor de transmissão, e a evidenciar que esses trabalhadores estavam excluídos da opção pelo teletrabalho.

As universidades, por seu turno, contribuem direta ou indiretamente para todas estas iniciativas produzindo referencial teórico e pesquisas, formando quadros qualificados e sensibilizados para atuarem no Setor Público, ou para exercerem o controle social deste. A exemplo do LabCidade, o Instituto de Estudos Avançados da USP congrega dezenas de grupos de pesquisa que estudam problemáticas de interesse público, boa parte dos quais tem a cidade como objeto de investigação. E não apenas as universidades públicas como a USP ou a UFABC, mas também as privadas, como é o caso do Programa Cidades Inteligentes da Universidade Nove de Julho.

As instituições aqui mencionadas são alguns exemplos com as quais o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) tem promovido diálogos por meio da Escola de Gestão e Contas, com o intuito de constituir um observatório próprio de avaliação de políticas públicas:

O desenvolvimento de observatórios de políticas públicas é uma iniciativa que vem sendo tomada por algumas administrações públicas para fazer a gestão do conhecimento. Os observatórios propiciam o design,

desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas de forma mais eficiente e ajudam a evitar a desconexão e/ou distanciamento com a realidade em que estão inseridos. Ademais, observatórios são janelas através das quais os cidadãos podem acompanhar o trabalho da administração pública aprimorando a participação e o controle sociais. (OEA, 2016, p. 10)

Este artigo apresenta os debates em andamento no Grupo de Trabalho que pesquisa a dimensão Urbanismo no Observatório do TCMSP, que tem o desafio de formular indicadores temáticos relevantes, claros, representativos, confiáveis, espacialmente desagregáveis e agregáveis, comparáveis, estáveis, auditáveis, de extração factível e cujo processo tenha bom custo-efetividade (BRASIL, 2010). Evidentemente tais indicadores devem estar alinhados com as atribuições e especificidades do TCMSP, estar em sinergia com outros centros de pesquisa e sistemas de informação, porém sem meramente repeti-los. Isso inclui o próprio Poder Executivo, por ser o gerador dos atos administrativos, dados e indicadores de interesse.

## 2. Justificativa

A proposta de um observatório a ser criado pelo controle externo justifica-se no objetivo de desenvolver indicadores afetos às suas atribuições e expertises específicas, de modo a:

- i. Pedagogicamente, induzir ao aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas realizadas pelo Poder Executivo, por um lado reconhecendo práticas exitosas e, por outro lado, identificando o que melhorar, discutindo como por meio de pesquisa aplicada;
- ii. Colaborar com o controle social subsidiando-o com o processamento, a análise de dados, com indicadores e avaliações independentes do Executivo;
- iii. Internamente, fortalecer a cultura da avaliação das políticas públicas nas

auditorias intensificando a interdisciplinaridade e a cientificidade na atividade fiscalizatória:

- iv. As diretrizes de avaliação de políticas públicas visam a auxiliar as Cortes de Contas e as partes interessadas a alcançarem o objetivo de uma avaliação, qual seja, analisar com neutralidade e independência os diferentes critérios que aferem a utilidade de uma política pública [...] As características típicas da avaliação incluem juntar métodos de pesquisa científica, examinar o papel das diferentes autoridades públicas envolvidas, bem como os atores da sociedade civil, e incluí-los sistematicamente nos processos de avaliação (INTOSAI, 2016, p. 1).

### 3. Metodologia

Como ponto de partida, o observatório do TCMSP delimitou três eixos de análise. Os dois mais evidentes, Educação e Saúde, por serem as políticas setoriais basilares de maior alcance de beneficiários, de maior impacto na qualidade de vida dos cidadãos, de significativa sistematização de dados e por estarem dentro região A da Curva ABC das despesas públicas. Após dialogar com especialistas e instituições de pesquisa, entre as quais as anteriormente exemplificadas, decidiu-se incorporar também a dimensão Urbanismo a fim de vincular os demais eixos ao território – “o espaço socialmente construído”, como definiu Milton Santos (1977).

A cidade de São Paulo é fértil na produção de indicadores, e parte relevante do mérito se deve às iniciativas de transparência adotadas pela Prefeitura. O Portal de “Dados Abertos!” fornece os dados primários dos órgãos da Administração Direta e Indireta, permitindo aos cidadãos fazerem suas próprias agregações e análises acerca das políticas públicas e gestão pública municipal. Dados desagregados também são oferecidos de forma georreferenciada pelo Mapa Digital da Cidade - GeoSampa<sup>2</sup>. Os principais indicadores formulados e

monitorados pelo Executivo constam no Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo - ObservaSampa<sup>3</sup> e na Plataforma de Monitoramento do Plano Diretor – o Portal “Gestão Urbana”<sup>4</sup>. Cabe ênfase aos *Application Programming Interfaces (API)* das Unidades Básicas de Saúde<sup>5</sup> (UBS), do Programa de Metas<sup>6</sup> e do Sistema de Execução Orçamentária (SOF)<sup>7</sup>. Este último é bastante usado nas aplicações desenvolvidas pelo TCMSP, e uma delas foi especialmente orientada para o controle social:

O projeto Informações e Relatórios de Interesse Social - IRIS<sup>8</sup>, de fomento à transparência, foi idealizado e concebido pelas áreas técnicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo com o objetivo de oferecer ao cidadão, de maneira simples, informações objetivas, transparentes e confiáveis sobre os gastos da Prefeitura do Município.

Aproveitando a transparência ativa, e por vezes recorrendo à transparência passiva, as universidades e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) são também prolíficas na produção de indicadores, o que é excelente para o controle social e o Controle Externo, em que pese aumentar o desafio do TCMSP para constituir um conjunto de indicadores próprios e inéditos. Convergindo com os objetivos do seu Observatório são notáveis o Mapa da Desigualdade da Rede Nossa São Paulo (2020), e o relatório de pesquisa “Redistribuição Territorial do Orçamento Público Municipal: uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades”, da Fundação Tide Setúbal (2020, p. 5):

O Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal é uma proposta para que cada subprefeitura da cidade de São Paulo receba investimentos e novos serviços públicos de acordo com as suas necessidades, invertendo as prioridades e direcionando mais recursos para os territórios mais vulneráveis. O índice visa estabelecer critérios técnicos para a distribuição territorial da despesa no Plano Plurianual e nas Leis

Orçamentárias Anuais.

Levando em consideração essas pesquisas e propostas, mas buscando agregar contribuições próprias, o Observatório do TCMSP está delimitando seus objetos de investigação. Está em discussão a seleção de variáveis com potencial de aplicação em indicadores analíticos, compostos ou sintéticos com foco nas desigualdades sociais do território. O GT Urbanismo está levantando as principais problemáticas urbanas e também o método, do subprefeituras.

grego “methodos”, que significa “o caminho” para a obtenção dos dados necessários, conforme apresentados a seguir.

### 3.1 A regionalização do gasto

De acordo com o sistema IRIS do TCMSP, no ano de 2019 a Lei Orçamentária Anual (LOA) distribuiu o orçamento por subprefeitura conforme a Tabela 1, que mostra ainda, a população, a área, o recurso liquidado e o índice IDH- M de cada uma das 32

**Tabela 1– Orçamento liquidado em 2019 regionalizado por Subprefeitura**

Subprefeitura	Orçamento Atualizado (R\$ milhões)	Orçamento Liquidado (R\$ milhões)	Área (km <sup>2</sup> )	População	IDH-M*	Orçamento Liquidado / hab/área
Ermelino Matarazzo	30,735	29,926	16,02	203.917	0,777	9,16
Jabaquara	32,267	27,689	14,04	224.494	0,816	8,78
Cidade Tiradentes	29,417	27,45	14,97	221.201	0,708	8,29
Guaianases	43,926	39,534	17,81	269.788	0,713	8,23
Sé	102,936	97,135	26,7	464.244	0,889	7,84
Aricanduva-Formosa	33,516	42,306	22,39	261.318	0,822	7,23
Sapopemba	24,436	25,037	13,66	278.294		6,59
Vila Prudente	30,731	26,678	19,3	243.403	0,785	5,68
Santo Amaro	41,583	45,34	37,84	246.451	0,909	4,86
São Miguel Pta.	45,055	44,52	26,12	353.520	0,736	4,82
V. Mariana	40,964	41,836	27,05	358.866	0,938	4,31
Pinheiros	39,123	40,614	32,07	294.607	0,942	4,3
Cidade Ademar	36,664	48,921	30,74	429.665	0,758	3,7
V. Maria-V. Guilherme	30,418	27,256	26,97	285.695	0,793	3,54
Itaim Paulista	#N/D	28,393	21,66	372.749	0,725	3,52
Mooca	38,337	40,599	36,13	362.465	0,869	3,1
Santana-Tucuruvi	34,183	32,617	35,87	314.612	0,869	2,89
Perus-Anhanguera	29,959	29,482	57,35	178.582	0,731	2,88
Casa Verde-Cachoeirinha	25,694	23,003	27,27	298.329	0,799	2,83
Freguesia-Brasilândia	37,268	34,184	32,17	407.040	0,762	2,61
Lapa	42,03	33,046	40,7	325.735	0,906	2,49
São Mateus	57,061	51,113	45,59	451.137	0,732	2,49
Ipiranga	42,342	37,949	37,68	476.241	0,824	2,11
Penha	44,863	42,267	43,46	461.090	0,804	2,11
Campo Limpo	#N/D	46,063	36,76	683.402	0,783	1,83
M'Boi Mirim	46,382	70,137	63,61	608.865	0,716	1,81
Butantã	42,675	40,673	56,54	457.072	0,859	1,57
Pirituba-Jaraguá	44,279	38,188	55,48	463.664	0,787	1,48

Subprefeitura	Orçamento Atualizado (R\$ milhões)	Orçamento Liquidado (R\$ milhões)	Área (km <sup>2</sup> )	População	IDH-M*	Orçamento Liquidado / hab/área
Itaquera	45,486	43,352	55,23	535.080	0,758	1,47
Jaçanã-Tremembé	29,667	27,505	65,48	312.489	0,768	1,34
Capela do Socorro	46,585	51,006	132,92	601.127	0,75	0,64
Parelheiros	29,173	25,521	358,79	159.229	0,68	0,45

Fonte: TCMSP, IRIS, 2020 (\*exceto o IDH-M<sup>9</sup>)

Da esquerda para a direita, dégrádé em quatro escalas do melhor para o pior IDH-M.

Os valores acima correspondem ao montante orçamentário destinado para as Subprefeituras, cujo escopo se restringe à zeladoria urbana, e estão entre os poucos dados que se encontram regionalizados no orçamento total do município. Certamente a Subprefeitura não é a melhor escala de análise, pois seus distritos e setores censitários são muito heterogêneos, todavia é o denominador comum dos dados regionalizados no momento. Ainda assim é um retrato significativo sobre a lógica da distribuição dos recursos, ou a aparente ausência dela.

Para elaborar a Tabela 1, preliminarmente foram feitas regressões múltiplas entre o orçamento liquidado e a área, o número de habitantes e o IDHM. Numa primeira aproximação os valores de correlação quadráticos foram da ordem de 0,6, evidenciando uma correlação positiva moderada. Na comparação entre as Subprefeituras, o que se observou foi uma variação entre um máximo de 9,16 em Ermelino Marrazzo e um mínimo de 0,45 em Parelheiros.

A distribuição dos recursos não segue a lógica do IDH-M, porém, neste retrato de 2019 há uma ligeira prevalência das Subprefeituras em pior situação na metade superior do ranking do orçamento liquidado por área e habitante.

Em síntese, a Tabela 1 é inconclusiva para compreender a lógica territorial do gasto em investimentos com infraestrutura e despesas com zeladoria urbana. Há necessidade de incentivar o Executivo para avançar na regionalização do orçamento, preferencialmente por

distrito, conforme sugerido pelas instituições de pesquisa consultadas.

### 3.2 Os investimentos efetuados na mitigação de passivos urbano-ambientais

Se a zeladoria urbana é complexa para uma cidade com 12,3 milhões de habitantes (IBGE, estimativa 2020), tanto mais desafiadora é a mitigação de seus passivos urbano-ambientais contando com apenas 6% do orçamento empenhado para investimentos, em que pese tenha sido R\$ 3.559.709.136,23 o valor absoluto no ano de 2019, de acordo com o IRIS.

O Mapa 2 permite estimar a extensão dos passivos urbano-ambientais que se acumulam principalmente nas periferias da cidade, manifestando-se de diferentes formas, e com efeitos sinérgicos. Cabe destacar i) os assentamentos precários em áreas de risco, áreas de preservação permanente, áreas de proteção de mananciais, áreas públicas institucionais e verdes em face da insuficiência da política de Habitação de Interesse Social; ii) os déficits de saneamento, notadamente de coleta e tratamento de esgoto que se sobrepõem aos problemas de drenagem e comprometimento da rede hídrica-ambiental; iii) a mobilidade urbana insatisfatória devido aos seus longos tempos de deslocamento, lotação intensa e alto custo dos subsídios; iv) a baixa capacidade de suporte e conectividade da rede viária e, consequentemente das demais redes de serviços urbanos nos territórios mais precários; v) a falta de equipamentos públicos e

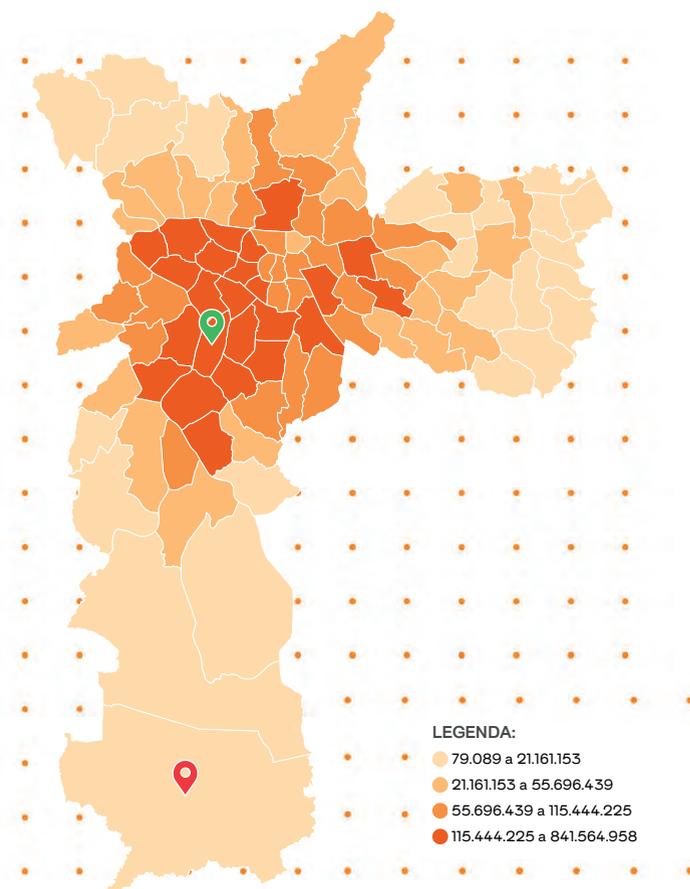


da localização da atividade terciária, no mesmo sentido do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Parte destes dados já está disponibilizada no GeoSampa e no ObservaSampa, porém, parte precisaria ser solicitada à Prefeitura, como o fez a Rede Nossa São Paulo no Mapa de Arrecadação do IPTU de 2019 (Mapa 3).

O Mapa 3 revela que a maior arrecadação de IPTU coincide com as macroáreas de urbanização consolidada e de qualificação da urbanização do Plano Diretor Estratégico, enquanto a menor arrecadação ocorre nas macroáreas periféricas de redução da vulnerabilidade urbana, de recuperação ambiental, de controle e qualificação urbana e ambiental (Mapa 2).

**Mapa 3 –  
Arrecadação de IPTU**



Fonte: RNSP, 2019, p. 25

### **3.4 A execução dos instrumentos de Planejamento Urbano de médio e longo prazo em termos de continuidade, equidade regional e sustentabilidade**

Outro consenso de percepção é a desconinuidade administrativa (SPINK, CLEMENTE, KEPPKE, 1999). O sistema de planejamento municipal é integralmente definido em lei, entretanto a execução dos planos não é garantida. Esta característica motivou a mobilização

das Organizações da Sociedade Civil paulistanas pela inserção da Emenda 30 na Lei Orgânica do Município – o Programa de Metas, “observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”, para efeito de cada nova gestão eleita.

O Programa de Metas prioriza o ciclo de uma gestão. Por força de lei também deve se

compor com o Plano Plurianual, e para isso há um descompasso intencional entre ambos, qual seja, o ciclo do PPA começa um ano depois do de Metas, de modo que avançará durante o primeiro ano de exercício da gestão sucessora.

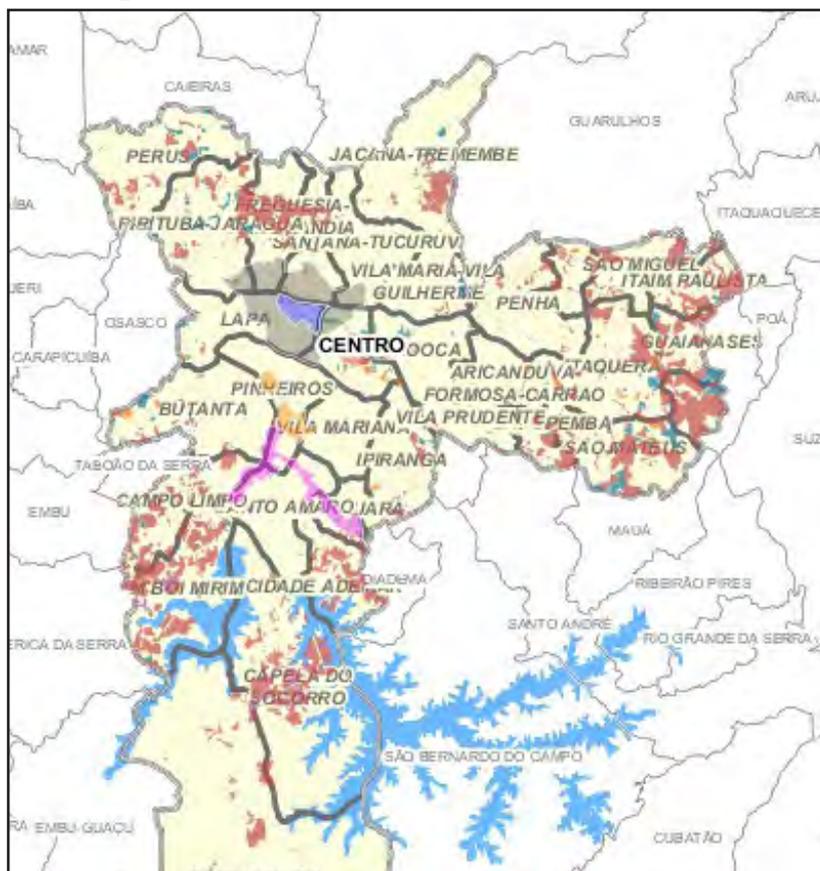
Também subordinado ao Plano Diretor, o Plano Plurianual estabelece a agenda de investimentos e programas de um quadriênio, porém, em termos de legitimação do Prefeito, e até mesmo de controle social, parece não ter o mesmo apelo do Programa de Metas.

Dos instrumentos de planejamento mencionados, o Programa de Metas tem sido o melhor estruturado em termos de monitoramento de indicadores. O Plano Diretor vigente avançou significativamente em relação aos anteriores por ser pioneiro em estabelecer indicadores,

além do mais, já estão se orientando pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Mas certamente falta iniciativa semelhante para os Planos Regionais e os Planos Setoriais.

Portanto, aproveitando a estabilidade e a isenção política do TCMSP, seria oportuno que o Observatório formulasse indicadores e séries históricas para o sistema de planejamento urbano como um todo, com foco na continuidade das políticas de estado, na equidade da distribuição dos investimentos e programas no território, e tendo a sustentabilidade como critério norteador, ainda a tempo de engajar-se à Agenda 2030 e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e a outros sistemas de indicadores consagrados tais como os propostos pelas Normas ISO/ NBR

**Mapa 4 – Operações Urbanas Consorciadas e Zonas Especiais de Interesse Social**



ZEIS ■  
OUC ■■■■

Fonte: São Paulo, GeoSampa, 2020

37120, 37122 e 37123 para cidades sustentáveis, inteligentes e resilientes.

### **3.5 O desempenho dos instrumentos urbanísticos em relação às desigualdades sociais**

A aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (2001) apresenta-se como um interessante objeto de investigação para fins de análise das desigualdades sociais.

Um dos objetivos centrais desses instrumentos é potencializar o financiamento da infraestrutura urbana, em especial a outorga onerosa do direito de construir. A oneração do potencial adicional de construção pode ser direcionada para duas finalidades distintas: i) as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), onde os recursos gerados pela outorga ficam vinculados ao próprio perímetro de intervenção; ii) se a outorga ocorre fora dos perímetros das OUC, os recursos passam a integrar ao Fundo de Urbanização do Município (FUNDURB), cuja maior vantagem é poder subsidiar projetos em territórios vulneráveis.

Segundo o Mapa 4, as Operações Urbanas Consorciadas localizam-se dentro do perímetro de maior arrecadação do IPTU (Mapa 3), reforçando a concentração de investimentos nas macroáreas de urbanização consolidada. De outra parte, dependentes da subsidiariedade do FUNDURB, as Zonas Especiais de Interesse Social encontram-se nas macroáreas periféricas de redução da vulnerabilidade urbana, de recuperação ambiental, e de controle e qualificação urbana e ambiental (Mapa 2).

Assim sendo, cabe examinar o quanto dos recursos do FUNDURB tem sido aplicados no combate às desigualdades socioespaciais e, mesmo nas OUC, o quanto tem sido destinado para estes fins nas ZEIS dentro de seus perímetros.

### **3.6 As potencialidades de análise por meio dos Relatórios de Função de Governo**

No âmbito do TCMSP, a análise do

desempenho operacional de determinadas funções de governo é realizada por meio dos Relatórios de Função. Atualmente, essas análises são baseadas na verificação da aderência da execução orçamentária aos dispositivos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e no acompanhamento de indicadores usualmente previstos na legislação municipal (ex. Lei Municipal nº 14.173/2006) e no Programa de Metas.

Os relatórios de função abordam diversos aspectos da administração municipal dentre eles, segundo a orientação oferecida pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle do TCMSP:

- i. Aspectos Orçamentários
  - ° Verificar os principais programas, projetos e atividades, considerando na análise os valores aprovados, atualizados, empenhados e liquidados, nos últimos anos, quando houver correlação entre os programas, conforme especificado na Informação nº 028/SFC/2019.
- ii. Aspectos Operacionais
  - ° Verificar os principais indicadores (Lei Municipal nº 14.173/06 e PPA 2018-2021).
  - ° Analisar a evolução da prestação de serviços dos principais programas, projetos e atividades.
- iii. Plano Plurianual
  - ° Verificar o acompanhamento das metas estabelecidas no PPA 2018-2021 (LM 16.773/17), referentes aos programas de governo da função analisada.

Contudo, estes indicadores previstos na legislação não se adequam aos dados existentes, como por exemplo os indicadores de área lazer nos equipamentos urbanos, para os quais não existem dados. Muitos indicadores não apresentam metodologia de cálculo e sua aplicação dependeria de uma normatização.

A ausência de indicadores adequados às atribuições e especificidades atividade de

Controle Externo nesses dispositivos é uma limitação. Ocasionalmente, indicadores provenientes do Portal Observa Sampa são utilizados como métricas de avaliação de desempenho. (RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA - TC 000933/2019 - Função de Governo - Habitação).

A proposta de um Observatório viabiliza ao TCMSP a possibilidade de, enquanto órgão de controle, desenvolver, gerir e acompanhar indicadores precisamente formatados ao cumprimento da sua missão institucional. Destaque-se que a integração acadêmica e o contato com especialistas de diversas áreas podem sofisticar as técnicas aplicadas na elaboração desses indicadores.

O aperfeiçoamento na utilização de informações socioespaciais e imagens georreferenciadas, aliadas a técnicas de visão computacional, podem viabilizar informações úteis às análises de diversas Funções. Cita-se, a título de ilustração, a possibilidade da formulação de indicadores que expressem de forma concomitante, áreas desmatadas (Função Gestão Ambiental) e irregularidades no uso e ocupação do solo (Função Urbanismo).

### 3.7 As perspectivas tecnológicas para a modelagem e a avaliação *ex-ante* das políticas públicas

No contexto da avaliação de políticas públicas, a integração interinstitucional com entidades acadêmicas também abre o horizonte para a sofisticação das metodologias utilizadas, viabilizando contato com especialistas e ferramentas científicas. Essa aproximação favorece o uso de diversas técnicas baseadas em pesquisa e experimentação, usualmente utilizadas e recomendadas nas avaliações de impacto das políticas, de acordo com o GUID 9020 (INTOSAI, 2020). No que tange à definição do objeto de avaliação, este manual destaca a importância de uma modelagem:

Em princípio, a avaliação deve ‘modelar a política’, isto é, realizar um mapeamento

sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, os processos, os produtos, os resultados e os impactos (os esperados e os inesperados). (INTOSAI, 2020, p.17)

Recentemente, abordagens baseadas em modelagens computacionais de sistemas complexos vêm se consolidando como mais uma ferramenta aplicável ao contexto de avaliação de políticas públicas.

[...] abordagens de sistemas complexos permitem que políticas públicas possam ser consideradas de forma abrangente e simuladas explicitamente em toda a sua multiplicidade de setores e escalas, de causa e de efeito. (FURTADO, SAKOWSKI, TOVOLLI, 2015, p. 13)

Nesse sentido, as informações socioespaciais e orçamentárias agregadas no observatório podem subsidiar modelos, evidenciando efeitos que só poderiam ser inferidos custosamente por meio de abordagens tradicionais. Ainda que a avaliação *ex-ante* de uma política pública não seja uma atividade típica das Entidades de Fiscalização Superiores, o GUID 9020 destaca que o uso de modelagens pode proporcionar novas percepções da corrente de causalidade dessa política, gerando informações de grande utilidade para o controle externo e social, além de estar em consonância com a atividade pedagógica da Escola de Gestão e Contas.

## 4 Considerações finais

O Observatório tem o desafio de formular indicadores de avaliação de políticas públicas que dialoguem com aqueles produzidos pelo Executivo e pelos centros de pesquisa das universidades e organizações da sociedade civil, agregando a expertise e as especificidades das atribuições do TCMSP, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do município e o controle social.

O GT Educação, o GT Saúde e o GT Urbanismo estão levantando dados e indicadores

que subsidiem o Observatório em suas respectivas temáticas, mas com vistas a construir uma abordagem interdisciplinar na avaliação das políticas públicas.

O GT Urbanismo está investigando métodos de vincular ao território os indicadores produzidos pelo Observatório, tomando por base a regionalização do gasto público e da arrecadação, considerando que ambos guardam relação com as desigualdades sociais – objetivo central da pesquisa. Na mesma direção, vale examinar o desempenho dos instrumentos urbanísticos no combate às desigualdades, e como está a mitigação dos passivos urbano-ambientais nos territórios vulneráveis. Outra preocupação relevante é quanto à continuidade, equidade e sustentabilidade dos instrumentos de planejamento urbano de médio e longo prazo,

haja vista a descontinuidade até mesmo dos indicadores que os monitoram e avaliam.

Como potencializadores dos esforços da pesquisa, há os Relatórios de Função de Governo produzidos pela Auditoria de Controle Externo, os quais incorporam a avaliação de políticas públicas e tem um efeito indutor de aperfeiçoamento da gestão pública.

Por fim, a perspectiva tecnológica avança para a modelagem das políticas públicas levando em conta uma multiplicidade de correlações que transcenderiam as abordagens tradicionais, de modo a permitir avaliações mais justas em caráter de controle externo e social *a posteriori* e também *ex-ante*, ou seja, preventivo, antes que os problemas aconteçam, ou antes que as melhores oportunidades de impacto se percam.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO 37122:2020**: cidades e comunidades sustentáveis: indicadores para cidades inteligentes. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO 37120:2020**: Indicadores para Serviços Urbanos e Qualidade de Vida. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL (FTS). **(Re)distribuição territorial do orçamento público municipal**: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2020.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TOVOLI, M. H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/150727\\_livro\\_modelagem\\_sistemas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/150727_livro_modelagem_sistemas.pdf). Acesso em 4 dez. 2020.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID - 9020**: evaluation of public policies. 2020. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/>. Acesso em 4 dez. 2020.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Guidelines on the evaluation of public policies**. 2016. Disponível em: [https://www.intosai-community.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400\\_ENG.pdf](https://www.intosai-community.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400_ENG.pdf).

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 37123**: sustainable cities and communities: indicators for resilient cities. 2019. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/70428.html>. Acesso em 10.out.2020

MARINO, A. **Cartografias da pandemia**. 2019. Disponível em: [https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/a/cartografias da pandemia](https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/a/cartografias-da-pandemia). Acesso em 10 out. 2020.

OEA. **Public Policy Observatories in the Americas: a guide for Their Design and Implementation in Our Public Administrations**. Disponível em: [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/ObservatoriosDePoliticPublicas\\_e.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/ObservatoriosDePoliticPublicas_e.pdf). Acesso em 4 dez. 2020.

REDE NOSSA SÃO PAULO (RNSP). **Mapa da Desigualdade 2019**. Disponível em: [https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa\\_Desigualdade\\_2019\\_tabelas.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_Desigualdade_2019_tabelas.pdf). Acesso em 4 dez. 2020.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: formação espacial como teoria e como método. **Antipode**, v. 9, n. 1, jan./fev. 1977. Disponível em: [https://geografiaeconomicaesocial.ufsc.br/files/2016/05/sociedade\\_e\\_espaco\\_-\\_a\\_formacao\\_espacial\\_como\\_teorica\\_e\\_metodo.pdf](https://geografiaeconomicaesocial.ufsc.br/files/2016/05/sociedade_e_espaco_-_a_formacao_espacial_como_teorica_e_metodo.pdf). Acesso em 10 out. 2020.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R. S.; KEPPKE, R. S. **Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2001. (Relatório de pesquisa n. 60). Disponível em <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/continuidade-e-descontinuidade-administrativa-uma-analise-de-fatores-que-contribuem>. Acesso em 23 nov. 2020

## Notas

- 1 [http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt\\_PT/](http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/)
- 2 [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)
- 3 <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>
- 4 <http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>
- 5 <https://api.prodam.sp.gov.br/store/apis/info?name=UBS&version=v1.0&provider=admin>
- 6 <https://api.prodam.sp.gov.br/store/apis/info?name=Metas&version=v1.0&provider=admin>
- 7 <https://api.prodam.sp.gov.br/store/apis/info?name=SOF&version=v3.0.1&provider=admin>
- 8 <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/10658>
- 9 [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes\\_Urbanos/29\\_Dimensoes\\_IDH-M.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/29_Dimensoes_IDH-M.pdf)